FRC 3. 20087 20087

CORPS LÉGISLATIF.

Case. FRC 12236

CONSEIL DES ANCIENS.

RAPPORT

FAIT

PAR LEBRUN,

Sur la résolution du 3 fructidor, relative à la fixation des recettes pour l'an 8.

Séance du 14 fructidor an 7.

Représentans du peuple,

Une résolution du 3 de ce mois fixe les recettes nécessaires pour les dépenses de l'an 8. A l'époque où nous sommes arrivés, toutes les recettes, toutes les dépenses de la République pour l'an 8, devroient avoir été discutées et déterminées; et si jamais déclaration d'urgence fut nécessaire, c'est bien celle qui précède la résolution.

Le motif en est ainsi conçu :

« Le Conseil des Cinq-Cents, après avoir entendu le rapport de la commission chargée d'assurer le service de l'an 8, et de l'examen du message du Directoire exécutif du 25 prairial dernier, relatif aux dépenses de ladite année ;

» Considérant que l'intérêt de la République exige que les recettes nécessaires pour le service de l'an 8 soient promptement fixées,

» Déclare qu'il y a urgence ».

Votre commission vous propose de reconnoître la légitimité du motif, et d'adopter l'urgence.

Citoyens représentans, la résolution qui vous est soumise fixe à 600 millions l'état des fonds nécessaires pour les services ordinaire et extraordinaire de l'an 8, désigne les diverses natures de contributions et de revenus qui doivent former cette recette, et en détermine le produit, indique enfin des ressources extraordinaires pour compléter la somme de six cents millions, et former encore un excédant de cinquante millions, qui répondront aux hasards des événemens et aux erreurs des évaluations.

Ce qui a frappé d'abord votre commission, c'est une interversion de principes et d'opérations. Dans l'économie des fortunes particulières, on commence et on doit commencer par calculer ses revenus, et, les revenus une fois fixés, on régle sa dépense. Mais dans l'administration d'un État, sur-tout d'un État qui combat encore pour son existence, c'est la dépense qu'il faut déterminer la première : vous n'avez droit de demander à la nation que ce qui est nécessaire ; mais tout ce qui est nécessaire : votre devoir est de le demander et de l'obtenir. Ainsi, formez le tableau des

besoins, discutez sévèrement ces besoins, et quand vous en aurez réglé la mesure, établissez les contributions, et assignez les revenus qui doivent les balancer. Toute autre méthode est suspecte ou d'une insouciante prodigalité ou d'une hasardeuse parcimonie.

Le rapporteur du Conseil des Cinq-Cents nous assure bien que la masse des dépenses est arrêtée dans le sein des commissions chargées d'en préparer et d'en discuter les élémens; il nous garantit bien que, fixée à six cents millions, elle ne sera ni au-dessus ni au-dessous de nos besoins.

Assurément, si je n'étois pas législateur, j'en croirois à la parole de mon collègue Arnould et à la sagesse des commissions. Déja celle qui a fixé la dépense du personnel et du matériel de la guerre a rempli tout ce que nous devions attendre de ses lumières et de son austérité. Mais enfin ce ne sont pas nos opinions individuelles qui peuvent donner à leurs vues l'autorité d'une loi. Il faut qu'elles aient subi une discussion solemnelle dans l'autre conseil; que, soumises dans le nôtre à l'examen d'une commission, elles y aient encore soutenu l'épreuve d'une discussion nouvelle et obtenu notre approbation. Ce n'est qu'alors qu'elles sont irrévocablement fixées et que nous avons le droit de sanctionner la recette nécessaire pour acquitter la somme des dépenses que nous avons autorisées.

Jusque-là toute fixation définitive de recette seroit prématurée; et par cette raison seule vous êtes dans la nécessité de rejeter la résolution qui vous est présentée.

Une autre circonstance a fixé l'attention de votre commission, et appelle toute la vôtre. La constitution

prescrit au Directoire exécutif de présenter chaque année aux deux Conseils l'apperçu des dépenses de l'année suivante, et la situation des finances.

L'apperçu des dépenses, nous l'avons dans les rapports des divers ministres. La situation des finances n'existe encore nulle part. Le ministre Ramel a jeté sur les sources, sur les effets du crédit, sur l'amélioration des revenus, sur le meilleur système de contributions quelques idées saines; mais il ne nous a point dit et il n'a pu nous dire ni quelle étoit notre position actuelle, ni quelle seroit l'influence, soit des circonstances domestiques ou extérieures, soit de notre législation actuelle sur notre position future, sur notre position dans l'an 8. Quelques personnes ont dit: Mais vous trouverez l'état de vos recettes et par conséquent celui de vos finances dans les discussions contradictoires qui se sont élevées sur le *déficit* de l'an 7. Mais ces discussions n'ont pas embrassé toutes les parties de la recette, et déja plusieurs mois se sont écoulés depuis qu'elles ont été ouvertes. Dans cet intervalle, tout a changé autour de vous: moins de relations étrangères, plus d'inquiétudes au dedans, et des lois dont l'effet au moins momentané a été de suspendre toutes les transactions, d'éloigner la confiance, et d'intercepter la circulation.

Ainsi, quand ces discussions vous auroient présenté d'abord un tableau vrai de votre situation en finance, ce ne seroit plus le tableau d'aujourd'hui: ce seroit moins encore celui que donneront des circonstances que vous ne pouvez prévoir, mais qui peut-être sont déja présentes aux méditations du Directoire.

Le vœu de la constitution a donc été oublié ou méconnu. Le rapporteur des Cinq-Cents l'a pensé comme nous, et il a sévèrement accusé, au moins, la négligence

de l'ancien Directoire ; mais il n'a point demandé, et le Conseil des Cinq-Cents n'a point exigé que le devoir imposé par la constitution fût rempli.

Quelles sont les limites de ce devoir, quel doit être cet état de situation des finances : la constitution ne l'a point défini ; votre commission vous dira ce qu'il ne doit pas, ce qu'il ne peut pas être ; et en le réduisant au *minimum* de son expression, elle trouvera encore pour le Directoire des obligations assez étendues, et dans l'acquit de ces obligations assez de lumières pour éclairer la marche du Corps législatif.

Un état de situation des finances ne peut pas être un tableau sec et sans raisonnement des produits des diverses contributions et des diverses branches de revenus dans le cours d'une année.

Un tel tableau ne seroit qu'un misérable travail de bureau. Il faut donc qu'il soit empreint de l'esprit d'une administration supérieure ; qu'il dévelope les causes qui ont amélioré ou altéré les produits ; qu'il indique ce qu'on doit craindre, ce qu'on doit espérer des circonstances actuelles ou des circonstances prévues ; quelles lois sont prospères ; quelles lois ont été désastreuses ; quel vice dans l'organisation des régies ; quelle obstruction dans le mouvement des fonds ; qu'il sonde enfin tous les maux, s'il n'indique pas tous les remèdes. Ce n'est pas trop demander au Directoire d'une République que d'exiger de lui qu'il fasse au moins ce que faisoit tous les ans le contrôleur-général d'une monarchie.

Cette idée, que votre commission attache à un état de situation des finances émané du Directoire, est bien celle qu'y attachoit la Convention nationale elle-même.

Je disois à l'un des rédacteurs de la constitution : Je crois que c'étoit à celui qu'une honorable unanimité

Conseil des Anciens porta dans l'an 4 au Directoire exécutif; je lui disois: La séparation des pouvoirs est assurément le plus inviolable des principes; mais la séparation des pouvoirs n'en est pas l'isolement. Or il me semble que le pouvoir exécutif est bien isolé du pouvoir législatif; et je lui citois cette matière des finances. Il n'y a point, lui ajoutois-je, dans cette matière de communication nécessaire. Le Directoire exécutif taille sa dépense, le Corps législatif la rogne à sa volonté, mais de la recette, le Directoire n'est point obligé de s'en inquiéter. Il n'a rien à calculer, rien à proposer dans cette partie. Or que doit-il arriver de là? que tôt ou tard le Directoire ne s'occupera que de la dépense; qu'il tendra toujours à l'exagérer, parce que dans l'administration d'un grand état on voit toujours ou des besoins de nécessité ou des besoins d'amélioration; qu'il demandera ce qui sera utile pour agrandir, pour créer, pour embellir, tandis que les circonstances ne permettront de donner que ce qui sera nécessaire pour conserver. Ainsi s'établira une lutte, sourde d'abord, et bientôt une lutte éclatante. Le Corps législatif, chargé seul de la cruelle tâche d'imaginer et de créer des ressources, deviendra odieux au peuple; ou, s'il crie à l'économie, s'il invoque l'ordre, il ébranlera le pouvoir exécutif, on l'accusera de vouloir tout entraver, de vouloir tout détruire. Je ne vois que des dangers, si vous n'avez pas eu le secret de l'harmonie préétablie.

« Mais cet état de situation, me répondit-on, que » le Directoire exécutif est obligé de présenter tous les » ans aux deux Conseils; mais ces propositions qu'il a » droit de faire, croyez-vous que cela ne suffit pas » pour calmer vos inquiétudes? Un état de situation des » finances présenté par le pouvoir exécutif est inséba-

» rable des vues sur les ressources, sur les économies, » sur les améliorations. »

Et, en effet, c'est à-peu-près ainsi qu'on a marché dans le commencement du régime constitutionnel : c'étoit tous les jours des communications, des inspirations, des propositions, peut-être pas toujours telles que les eussent voulues les principes, ou que l'intérêt national les demandoit ; mais, du moins, le Directoire s'associoit à toutes les inquiétudes du Corps législatif ; il prenoit sa part, et souvent plus que sa part, de l'odieux de certaines mesures ; les états de situation, les projets de fonds n'étoient pas épargnés, et même après le 18 fructidor il y avoit je ne sais quel air d'autorité dans les propositions.

Dans le cours de l'an 6 et de l'an 7 les choses ont changé : les communications ont paru dégénérer en discussions polémiques ; et enfin le Directoire, se bornant à des projets de dépenses, a laissé en entier au Corps législatif le pénible embarras de chercher et de créer des ressources et des moyens. Il a fait plus, il lui a laissé le soin de deviner ce que les circonstances auroient d'influence sur les diverses natures de contributions et de revenus.

Sans renseignemens authentiques, la commission des Cinq-Cents a été obligée de se reporter aux évaluations surannées qui furent adoptées dans la fixation des recettes de l'année qui va expirer.

Ni les événemens déja connus, ni ceux qu'on peut espérer, ni ceux qu'on peut craindre, ni l'influence de certaines lois n'ont été pris en considération dans la fixation nouvelle que cette résolution vous propose.

Le rapporteur, trop éclairé pour donner à cette fixation le caractère d'une précision rigoureuse, nous

montre dans des moyens de crédit, sur-tout dans l'établissement de banques particulières, l'espérance et presque la certitude que les évaluations n'auront rien d'exagéré.

Si votre commission étoit obligée de discuter aujourd'hui ces évaluations, elle seroit réduite ou à se faire des apperçus particuliers, et dès-lors arbitraires, ou à consulter le ministre des finances et les diverses régies ou enfin à vous demander d'adresser au Directoire actuel un message pour l'inviter à vous transmettre cet état de situation que vous devoit le Directoire ancien.

Des apperçus particuliers n'auroient point cette autorité que doivent avoir les bases de vos délibérations; les communcations avec le ministre des finances, avec les régies n'ont point le caractère constitutionnel qui peut fixer votre confiance et celle de la nation.

Un message au Directoire, vous avez droit de le faire; et le Directoire vous doit, comme au Conseil des Cinq-Cents, un état de situation des finances.

Mais cet état de situation des finances, cet état authentique, garanti par le pouvoir exécutif, devoit servir de base aux délibérations de l'autre Conseil comme aux vôtres.

Si cette marche étoit intervertie, il n'y auroit plus d'unité dans les procédés des deux Conseils; leur accord ne seroit que le résultat d'une chance aveugle et leur dissentiment seroit la conséquence habituelle et nécesaire de ce défaut d'identité dans les élémens de leurs discussions, et puis ce seroit une lutte scandaleuse et perpétuelle entre le pouvoir législatif et le pouvoir

exécutif; le temps se consumeroit en vaines querelles; rien de convenu, rien de certain entre eux; la nation, témoin et victime de leurs discordes, attendroit, dans la consternation, la dissolution d'un gouvernement sans principe et sans harmonie.

Votre commission pense donc, citoyens représentans, qu'un état de situation des finances émané du Directoire doit nécessairement précéder au Conseil des Cinq-Cents, comme au Conseil des Anciens, toute délibération sur la fixation de la recette, ainsi qu'un apperçu des dépenses émané du Directoire exécutif précède les résolutions qui les déterminent. De là, double motif pour rejeter la résolution : *prépostérité* dans la fixation de la dépense intégrale de l'an 8; absence des renseignemens authentiques et constitutionnels qui doivent servir de base aux évaluations de chaque partie de la recette (1).

---

(1) S'il est un moyen d'établir en finance une tradition de principes, c'est d'exiger constamment ces états de situation, mais surtout de déterminer ce qu'ils doivent être. Jusqu'ici nos théories sur les contributions, sur les revenus publics, ont été variables, contradictoires, presque jamais appuyées sur les faits. Chaque législateur a apporté de son petit coin des idées partielles, incohérentes, qu'aucune discussion n'a mûries, qu'aucune expérience n'a vérifiées; de là, chaque année, le retour des mêmes erreurs. Il faut encore discuter ces absurdités d'impôts en nature, d'impôts ou d'emprunts progressifs, de lois somptuaires, de taxes sur les riches; et il ne faut qu'un moment de trouble ou de distraction pour que ces absurdités se glissent dans nos lois.

Des états annuels de situation des finances, tels que je les conçois, feroient disparoître tout cela sans retour. Il s'établiroit une perpétuité de doctrine financière; chaque année les faits contrôleroient les lois, et les législateurs trouveroient, dans une série d'expériences, la solution de leurs doutes ou la réfutation de leurs préjugés.

Cependant vous touchez à la fin de l'an 7 : les dépenses ne sont point arrêtées au Conseil des Cinq-Cents ; l'état de situation des finances que doit le Directoire n'est ni envoyé, ni demandé, ni peut-être dressé, et toutes les contributions publiques cessent au premier vendémiaire, si elles ne sont pas renouvelés ; et si elles cessent, il n'y a plus ni gouvernement, ni République.

A cela le remède est simple : il est évident, il est convenu entre tous ceux qui connoissent la situation de la chose publique, que les contributions et les revenus existans dans l'an 7 ne balanceront pas la dépense présumée de l'an 8.

Que des résolutions séparées ou une seule résolution vous proposent, pour l'an 8, la continuation de toutes les contributions établies pour l'an 7 : le gouvernement marchera : et quand les dépenses seront arrêtées ; quand le Directoire aura envoyé son état de situation, on discutera les évaluations des diverses natures de revenus ; on les modifiera, si les circonstances le permettent ; on les améliorera par des dispositions légales, ou enfin on cherchera dans de nouvelles ressources le supplément qu'exigeront les différens services.

Votre commission, composée de nos collègues Rousseau, Hopsomère, Larcher, Verne et moi, vous propose de déclarer que le Conseil des Anciens ne peut approuver la résolution.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Fructidor an 7.